

BVGer B-5033/2019 vom 28. September 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-09-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-5033_2019

FR: TAF B-5033/2019 du 28 septembre 2020

IT: TAF B-5033/2019 del 28 settembre 2020

Regeste

Direktzahlungen und Ökobeiträge

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Nach Art. 33 Bst. i VGG ist die Beschwerde zulässig gegen Verfügungen kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz gegen ihre Verfügungen die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorsieht.

E. 1.2

Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) bestimmt, dass gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen in Anwendung dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden kann; ausgenommen sind kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen. Eine solche Ausnahme liegt vorliegend nicht vor. Beim angefochtenen Entscheid der Dienststelle lawa handelt es sich um eine Verfügung einer letzten kantonalen Instanz im Sinne von Art. 166 Abs. 2 LwG, welche beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann.

E. 1.3

Der Streitgegenstand vor dem Bundesverwaltungsgericht umfasst das durch den vorinstanzlichen Entscheid geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann grundsätzlich nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (KÖLZ/HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 686 f.). Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war das Gesuch um Direktzahlungen für die Beitragsjahre 2013 bis 2016. Soweit sich der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde auch zu seinem Anspruch auf Direktzahlungen für das Jahr 2012 oder erneut materielle Kritik am Entscheid der Vorinstanz vom 9. Dezember 2013 bzw. an den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts BVGer B-56/2014 vom 9. März 2016 sowie B-418/2018 vom 10. April 2019 und am Urteil des Bundesgerichts BGer 2C_351/2016 vom 10. Februar 2017 äussert, gehen seine Anträge und Rügen über den Streitgegenstand hinaus, weshalb darauf im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht einzutreten ist.

E. 1.4

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressat durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung, weshalb er nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt ist. Diese wurde fristgerecht erhoben (Art. 50 Abs. 1 VwVG). Die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt.

E. 1.5

Auf die Beschwerde ist deshalb - unter Vorbehalt der soeben gemachten Ausführungen (vgl. E. 1.3) - einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG). Dies ist vorliegend nicht der Fall, weshalb das Bundesverwaltungsgericht auch die Angemessenheit des vorinstanzlichen Entscheids zu überprüfen hat.

E. 3.1

Im Streit liegen - wie vorne bereits erwähnt (vgl. E. 1.3) - Direktzahlungen an den Beschwerdeführer für die Beitragsjahre 2013 bis 2016. Da die landwirtschaftlichen Bestimmungen in der Zwischenzeit mehrfach revidiert worden sind, müssen vorab die in zeitlicher Hinsicht anwendbaren Rechtssätze bestimmt werden.

E. 3.2

Soweit der Gesetzgeber keine abweichenden Übergangsregelungen getroffen hat, sind diejenigen Normen anwendbar, welche bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten (BGE 144 V 210 E. 4.3.1; Urteil des BGer 2C_833/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.1, mit Hinweis auf BGE 126 II 522 E. 3b/aa; Urteile des BVGer B-563/2013 vom 20. Mai 2015 E. 3 und B-6025/2013 vom 6. August 2014 E. 2.1).

E. 3.3

Die Änderungen des LwG und der ergänzenden Erlasse, namentlich der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13) sind am 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Da, soweit vorliegend interessierend, eine übergangsrechtliche Regelung fehlt, ist der Sachverhalt für das Beitragsjahr 2013 somit nach der damals geltenden Fassung des LwG (aLwG, AS 1998 3033) und der DZV (aDZV, AS 1999 229) zu beurteilen. Für die Beitragsjahre 2014 bis 2016 sind die revidierten Normen anzuwenden (vgl. Urteil des BGer 2C_833/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.1 und Urteile des BVGer B-2839/2016 vom 10. Dezember 2018 E. 2.2, B-6025/2013 vom 6. August 2014 E. 4.2 und B-2839/2016 E. 2.2, je m.H.). Die für den vorliegenden Sachverhalt relevanten Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen stimmen für die hier massgebende Fragestellung inhaltlich jedoch überein. Der einfacheren Lesbarkeit halber werden deshalb nachfolgend die am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Fassungen zitiert.

E. 4.1

In materieller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer sinngemäss die Verletzung von Bundesrecht und beantragt, sein Gesuch um Direktzahlungen für die Beitragsjahre 2013 bis 2016 sei unter Berücksichtigung eines Härtefalls gutzuheissen. Zur Begründung führt er aus, in der fraglichen Zeit den Streitigkeiten zwischen seinem Vater A._____ und seinem Onkel C._____ ausgeliefert gewesen zu sein, weshalb er, ohne Möglichkeit der Einflussnahme und ohne eigenes Verschulden, keine Direktzahlungen erhalten habe, obwohl er den Betrieb bereits geführt habe. Er und seine Familie seien auf die Direktzahlungen dringend angewiesen, auch weil notwendige Investitionen getätigt werden müssten. Die ausstehenden Direktzahlungen würden ihn und seine Familie in ihrer Existenz bedrohen.

E. 4.2

Die Vorinstanz führt demgegenüber aus, weder die Generationengemeinschaft C._____ & D._____ noch der Beschwerdeführer seien in der fraglichen Zeit die rechtmässigen Bewirtschafter des landwirtschaftlichen Gewerbes "E._____" gewesen. Die eigentlichen Bewirtschafter, A._____ und C._____, hätten am 1. Januar 2013 beide das 65. Altersjahr überschritten, weshalb auch ihnen keine Direktzahlungen mehr zugestanden hätten.

E. 4.3

Mit Direktzahlungen sollen die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben ein angemessenes Entgelt für die erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen erhalten (Art. 70 Abs. 1 LwG). Bei Direktzahlungen handelt es sich um Finanzhilfen im Sinne des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz) vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1 SuG), das darauf subsidiär anwendbar ist (Alexander Schaer, in: Handkommentar Landwirtschaftsgesetz, 2019, Art. 70 Rz. 2). Wie alle Subventionen ausrichtende staatliche Behörden ist die Vorinstanz in die Verfassungsordnung eingebunden. Sie hat die Grundrechte und die Grundprinzipien des Verwaltungsrechts (Gesetzmassigkeit, Rechtsgleichheit, Öffentlichen Interesses, Verhältnismässigkeit, Treu und Glauben) zu beachten (August Mächler, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Kapitel 21 Rz. 21.21 und 21.39). Für die Begründung eines Subventionsverhältnisses bedeutet das deshalb insbesondere auch, dass jede Subvention einer gesetzlichen Grundlage bedarf (BGE 134 I 313 E. 5.4; 130 I 1 E. 3.1; 103 Ia 369 E. 5 f.; Urteil des BVGer B-3259/2018 vom 20. Juli 2020 E. 5.2; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, Rz. 482 ff.).

E. 4.4

Direktzahlungen für die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe sind gemäss Art. 70 Abs. 1 LwG sowie Art. 3 Abs. 1 DZV zu beurteilen. Dabei gilt als Bewirtschafter bzw. Bewirtschafterin grundsätzlich diejenige natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, welche den landwirtschaftlichen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt und dadurch auch das Geschäftsrisiko trägt (Alexander Schaer, a.a.O., Art. 70a Rz. 1). Liegen die Voraussetzungen für die Gewährung von Direktzahlung vor, besteht auf deren Erhalt im Sinne einer Anspruchssubvention auch ein Rechtsanspruch (vgl. statt vieler Urteil des Bundesgerichts 2C_44/2011 vom 26. Juli 2011 E. 5.2.; Urteil des BVGer 7365/2018 vom 6. April 2020 E. 3).

E. 4.5

In seinem Urteil BGer 2C_351/2016 vom 10. Februar 2017 E. 6.4 kam das Bundesgericht zum Schluss, dass dem Beschwerdeführer für die fragliche Zeitperiode 2013 bis 2016 keine selbständige Pächtereigenschaft zugekommen ist. Auch ein anderer Rechtstitel, welcher ihm die rechtlich selbständige Nutzung erlaubt hätte, lag nicht vor. In rechtlicher Hinsicht war der Beschwerdeführer für die Beitragsjahre 2013 bis 2016 somit nicht der rechtmässige Bewirtschafter des landwirtschaftlichen Gewerbes "E. _____", was von ihm im Übrigen auch nicht bestritten wird. Mangels dieser Bewirtschaftereigenschaft hat der Beschwerdeführer aber keinen Anspruch auf Direktzahlungen für die Beitragsjahre 2013 bis 2016. Weder das LwG noch die DZV enthalten eine Ausnahmeregelung, die vorsehen würde, dass trotz fehlender Bewirtschaftereigenschaft Direktzahlungen ausgerichtet werden könnten. Auch gibt es keine generelle Härtefallregelung, welche - wie vom Beschwerdeführer beantragt - trotz Nichterfüllens der Voraussetzungen einen Anspruch auf Direktzahlungen begründen würde. Das subsidiär anwendbare SuG sieht ebenfalls keine entsprechende Regelung vor. Die an den Grundsatz der Gesetzmässigkeit gebundene Vorinstanz hat somit das Gesuch des Beschwerdeführers um Direktzahlungen für die Jahre 2013 bis 2016 - mangels gesetzlicher Grundlage - zu Recht abgewiesen.

E. 4.6

Die Vorinstanz hat im Übrigen auch die anderen Grundprinzipien befolgt, die von ihr bei der Gewährung von Direktzahlungen zu berücksichtigen sind. Insbesondere verstösst ihr Entscheid vom 29. August 2019 nicht gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, den der Beschwerdeführer in seiner abschliessenden Stellungnahme vom 5. März 2020 mindestens implizit verletzt sieht (vgl. dazu auch Urteil des BGer 2C_351/2016 vom 10. Februar 2017 E. 5.4.3). In Übereinstimmung mit den Ausführungen des BLW und der Vorinstanz ist diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass den Beteiligten ausreichend Gelegenheit geboten wurde, die Eigentumsverhältnisse im Rahmen des Generationenwechsels an die Anforderungen für Direktzahlungen anzupassen. Nachdem das BLW bereits im Juni 2009 festgestellt hatte, die bisherige Handhabung mit zwei Betrieben sei aus rechtlicher Sicht nicht mehr nachvollziehbar, wurde - zur Verhinderung eines Härtefalls - auf die sofortige Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen verzichtet. In den Jahren 2012 und 2013 forderte die Vorinstanz die Beteiligten sodann in mehreren Schreiben auf, ihre Eigentumsverhältnisse nun zu klären. Die Vorinstanz wies dabei auch mehrfach auf den drohenden Verlust der Anspruchsberechtigung für die Beitragsjahre 2013 bis 2016 hin. Selbst nach der mit dem Entscheid der Vorinstanz vom 9. Dezember 2013 festgestellten Zusammenlegung zu einem Betrieb hätten die Beteiligten erneut Gelegenheit gehabt, die Voraussetzungen für Direktzahlungen für die Beitragsjahre 2013 bis 2016 an zwei Betriebe zu erfüllen: Anlässlich der Instruktionsverhandlung am Bundesverwaltungsgericht vom 19. August 2015 stellte die Vorinstanz diesbezüglich zumindest in Aussicht, entsprechende Gesuche zu prüfen, sofern sich die Beteiligten hinsichtlich der Eigentumsaufteilung des Betriebes bis Ende 2015 hätten einigen können, was anschliessend bekanntlich nicht gelang. Ein Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben durch die Vorinstanz ist unter diesen Umständen jedenfalls nicht zu erkennen.

E. 4.7

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen ist die Beschwerde deshalb abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird.

E. 5.1

Gemäss Art. 6 VGKE können Verfahrenskosten ganz oder teilweise erlassen werden, wenn ein Rechtsmittel ohne erheblichen Aufwand für das Gericht durch Rückzug oder Vergleich erledigt wird (Bst. a) oder wenn Gründe in der Sache oder in der Person der Partei es als unverhältnismässig erscheinen lassen, sie ihr aufzuerlegen (Bst. b; Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 4.58 ff.).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer führte glaubhaft aus, dass ihn der im vorliegenden Beschwerdeverfahren bestätigte Entscheid der Vorinstanz in ernste finanzielle Schwierigkeiten bringen wird. Unter diesen Umständen verzichtet das Bundesverwaltungsgericht darauf, dem Beschwerdeführer Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der einbezahlte Kostenvorschuss ist ihm nach Rechtskraft des Urteils zurückzuerstatten.

E. 5.3

Dem unterlegenen Beschwerdeführer steht von vornherein keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Auch der Vorinstanz wird keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.